Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

26 643 Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 345 BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2014

In december 2013 heb ik een visie neergelegd voor telecommunicatie, media en internet voor de middellange termijn (vijf tot tien jaar)[1]. In deze visie werd geschetst hoe de traditionele grenzen tussen telecommunicatie, media en internet vervagen en tot welke uitdagingen deze convergentie leidt voor het optreden van de overheid. Hiervoor is nodig de regelgeving te moderniseren, juist ook om een eerlijk speelveld tussen traditionele en nieuwe (internet)spelers te behouden. In het Algemeen Overleg van 30 januari jl. heb ik toegezegd u nader te zullen informeren over de invulling van deze visie (Kamerstuk 24 095, nr. 365).

Telecommunicatie, media en internet staan aan de basis van de internet-economie, die een sleutelrol speelt in de wendbaarheid van de Nederlandse economie en economische groei voor de toekomst. De uitwerking van de visie past dan ook in de «Werk- en groeibrief»[2] die het kabinet aan het begin van het begrotingsjaar heeft opgesteld. Voorliggende brief gaat over het realiseren van de voorwaarden voor een goed functionerende markt voor telecommunicatie, media en internet. Daarnaast gaat het over het gezond houden van deze markt door waar nodig concurrentieprikkels in de markt te bouwen, maar ook over het behouden van een open en vrij internet(waardeweb) en over digitale veiligheid en vertrouwen.

In het afgelopen jaar is samen met belanghebbenden gewerkt aan de verdere uitwerking van de visie. Dit heeft geleid tot een aanzet tot invulling van de motie van het lid De Liefde (VDD)[3] om, waar nodig, voorstellen te formuleren gericht op het moderniseren van wet- en regelgeving over telecommunicatie, media, privacy en auteursrechten. Er zal met partijen, maar zeker ook met Europese partners de komende jaren verder gewerkt worden aan de gewenste modernisering. Deze brief kan dan ook beschouwd worden als een voortgangsrapportage.

---

[1] Kamerstuk 26 643, nr. 300
[2] Kamerstuk 34 000, nr. 4
[3] Kamerstuk 33 750 XIII, nr. 18

kst-26643-345
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

Daarnaast werk ik aan de snelle en »brede» adoptie van nieuwe technologieën en het stimuleren van gebruik van ICT in de Nederlandse economie als zodanig, inclusief het benutten van kansen van ICT als doorbraaktechnologie in maatschappelijke (top)sectoren en Smart Industry. Ook sluiten deze ontwikkelingen aan bij de toezegging tijdens de begrotingsbehandeling op 16 oktober jl. waarin ik heb gemeld de Kamer medio 2015 te zullen informeren over het moderniseren van regelgeving door het inventariseren en zo mogelijk aanpassen van innovatie belemmerende wet- en regelgeving.

Het eerste deel van de brief bevat een korte terugblik op de visie telecommunicatie, media en internet waarna in het tweede deel een overzicht wordt gegeven van de opbrengsten van de dialoog van het afgelopen jaar en een vooruitblik op de beleidsinzet voor 2015–2016. Ik bied u deze brief aan mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

1. Terugblik op de visie telecommunicatie, media en internet

Internetwaardeweb

In de «visie op telecommunicatie, media en internet» is geschetst hoe klassieke telecom- en audiovisuele mediadiensten meer en meer opgaan in een nieuw economisch systeem dat het internetwaardeweb werd genoemd. Dit web bestaat uit vier onderdelen die onderling van elkaar afhankelijk zijn:

1. De diverse online (communicatie) diensten.
2. De internetconnectiviteit (alles wat het internet technisch draaiende houdt).
3. De netwerken (koper, kabel of glasvezel en draadloze netwerken – ether, satelliet).
4. De apparatuur (pc, smartphone, tablet of connected tv).

In de visie is een beschrijving gegeven van de technologische trends en de effecten ervan op de markt. Belangrijkste conclusie is dat het internet traditionele verdienmodellen uitdaagt, in de economie als geheel, maar zeker ook in de telecommunicatie- en mediasector.

Ik heb in de visie met name gekeken naar trends en ontwikkelingen in de (wereld)markt op de middellange termijn: de verdergaande convergentie op verschillende niveaus en de groei van het internet. Dit beeld wordt vooralsnog bevestigd in diverse marktmonitors[4]:

1. Online diensten: Het internetverkeer blijft toenemen. Oorzaak ligt in zowel een toename van het aantal apparaten aangesloten op het internet als het gebruik van online video- en televisiediensten. Zo constateerde de Nederlandse Publieke Omroep een stijging van 10% van het aantal online kijkers eind 2013 ten opzichte van het jaar ervoor.
2. Internetconnectiviteit: De Amsterdam Internet Exchange blijft een groeiende hoeveelheid data verwerken. In september 2014 werd de grens van 3 Terabits per seconde (Tbps) aan internetverkeer doorbroken en werd de koppositie in de wereld opnieuw bevestigd[5].
3. Netwerken[6]: Het totaal aantal breedbandinternetaansluitingen blijft licht stijgen waarbij verbindingen via het kopernetwerk worden opgewaardeerd of vervangen door glasvezel ofwel kabel. Nederland

[4] Het overzicht is gebaseerd op TNO (2014) Marktrapportage Elektronische Communicatie tenzij anders vermeld.
[5] AMS-IX (2014)
[6] De Tweede Kamer ontvangt binnenkort een brief over het buitengebied.

loopt voorop in Europa met een dekking van 4G/LTE voor 90% van de huishoudens.

4. Apparatuur: Nederlanders zijn actieve afnemers van «devices». 66% van de huishoudens heeft een smartphone, 43% een tablet en 17% een connected tv. Ondertussen stijgt ook het aantal overige apparaten dat aan het internet is gekoppeld naar 1,3 miljoen (Internet of Things).

Invulling rol van de overheid in het internetwaardeweb

De overheid richt zich op het stellen van randvoorwaarden en ordenen van deze markt opdat digitale innovatie en groei over de volle breedte van de Nederlandse economie kan plaatsvinden. Belangrijke randvoorwaarden voor de overheid zijn:

- Voldoende concurrentie in de markt zodat een dynamiek van continue investeringen en innovaties blijft bestaan;
- Vrijheid, waaronder hier wordt verstaan keuzevrijheid voor gebruikers, vrij van oneigenlijke invloed van overheden, bedrijven en overige belangengroepen;
- Betrouwbaarheid van netwerken en diensten, in het bijzonder integriteit (juistheid van informatie, geen veiligheidsinbreuken), continuïteit (geen storingen of uitval) en bescherming van persoonsgegevens.

Rondetafel telecommunicatie, media en internet

In de visie is vervolgens vanuit deze randvoorwaarden een aantal thema's gedefinieerd waar convergentie in de markt voor nieuwe beleidsuitdagingen zorgt dan wel modernisering van de regelgeving aan de orde is. Samengebracht onder de noemer van de rondetafel heeft een groot aantal partijen het afgelopen jaar, in verschillende samenstellingen, zowel online als offline, gewerkt aan de uitwerking van de visie. Er is daarbij aandacht besteed aan het betrekken van nieuwe (internet)partijen zoals de creatieve industrie, uitgevers en jonge, innovatieve bedrijven.

In deze gesprekken over (bestaande) kaders werd en wordt gesproken over de rol van regelgeving in de interneteconomie. Hierbij stelt de overheid zich op het standpunt om terughoudend te zijn in het doortrekken van regelgeving naar het internetdomein. Ook wordt gekeken of regelgeving wel altijd het meest effectieve beleidsinstrument is. Dit conform de in de visie neergelegde leidraad. Het belang van een modern Europees kader met het oog op het internationale speelveld was eveneens een terugkerend gespreksthema. Ik zal ook bij de nieuwe Commissie aandringen op de noodzaak voor het moderniseren en het, waar nodig, lichter en flexibeler inrichten van de kaders. Daarnaast zal ik er op aan (blijven) dringen dat Europees beleid en regels zich niet richten op de grootste gemene deler in Europa, maar juist ruimte maken voor koplopers in de interneteconomie zoals Nederland. Ik wil het Nederlands EU-Voorzitterschap in de eerste helft van 2016 gebruiken om aan deze discussie een verdere impuls te geven.

2. Overzicht modernisering van (bestaande) regelgeving

Hieronder wordt per randvoorwaarde een toelichting gegeven op de vraagstukken, hoe er afgelopen jaar aan is gewerkt en geef ik een vooruitblik op de komende twee jaar. De rondetafel heeft gezorgd voor een versterkte en voortdurende dialoog en kennisoverdracht tussen overheid, markt en maatschappelijke partijen over de toekomst van de interneteconomie en is in die zin nuttig gebleken. Deze netwerkaanpak zal daarom zoveel mogelijk worden voortgezet.

Concurrentie: Een gezonde markt wordt gekenmerkt door een dynamiek van continue investeringen en innovaties. De overheid draagt in deze markt bij door waar nodig prikkels voor concurrentie te introduceren.

i. Marktregulering in de telecommunicatiemarkt

Sinds de jaren negentig is het doel van de overheid geweest om concurrentie op gang te brengen in de telecommunicatiesector. Dankzij de convergentie van netwerken zijn de kabelbedrijven en KPN met elkaar gaan concurreren. Een positieve ontwikkeling, want anno 2014 staat de Nederlandse digitale vaste infrastructuur er dankzij deze concurrentie goed voor. De laatste jaren is het aantal concurrenten in de consumentenmarkt echter afgenomen en ook hun marktaandeel daalt. Zonder toegangsmogelijkheden voor andere partijen bestaat de vaste markt steeds meer uit twee grote spelers: KPN en Ziggo. Bij een beperkt aantal spelers is de neiging sterker om niet meer zo stevig te concurreren. Het besef dat het veroveren van marktaandeel tijd en winstmarge kost, en leidt tot tegenreacties van de andere partijen, kan ertoe leiden dat partijen niet op het scherpst van de snede met elkaar concurreren. In zo'n situatie zijn extra spelers essentieel om de concurrentie op peil te houden. In een situatie waarin daarnaast steeds meer sprake is van vergelijkbare netwerken en marktposities, is het wat mij betreft niet langer logisch om de regulering aan slechts één partij op te leggen, maar aan beide partijen.

Daarnaast willen gebruikers de komende jaren steeds meer altijd en overal kunnen communiceren en toegang hebben tot dezelfde diensten. Daarbij maakt het niet langer uit of deze over een vast of mobiel netwerk worden geleverd. Gebruikers zullen steeds vaker één gecombineerd aanbod afnemen voor vaste en mobiele communicatie. Om te kunnen blijven concurreren laten aanbieders weten dat zij, gezien deze convergentie van vaste en mobiele diensten, in toenemende mate toegang moeten hebben tot zowel vaste als mobiele netwerken. Zonder toegang tot vaste netwerken kan het aantal zelfstandige mobiele netwerken in de toekomst onder druk komt te staan. Het marktreguleringskader moet dus tevens borgen dat aanbieders over en weer toegang hebben tot vaste en mobiele netwerken.

Het Europese marktreguleringskader dat de grondslag vormt voor onze Telecommunicatiewet is sterk gebaseerd op het bestaan van één landelijke infrastructuur in handen van een dominante partij en gericht op regulering van de netwerken van de telefonie-incumbents. Het kader kent weliswaar een gezamenlijke of collectieve machtspositie, maar deze figuur is nog niet eerder succesvol toegepast als basis voor marktregulering op vaste netwerken. De jurisprudentie uit het mededingingsrecht laat zien dat de bewijslast hoog is. Het is daarom de vraag of het huidige reguleringskader geschikt is om concurrentie te waarborgen in markten met een klein aantal meer gelijkwaardige spelers.

De Europese Commissie onderkent overigens het risico op verminderde concurrentie in markten met een beperkt aantal spelers. Bijvoorbeeld bij de beoordeling van mobiele overnames waarbij het aantal netwerkspelers in de markt afnam naar drie. De vraag is of de door de Europese Commissie gehanteerde norm (een significante vermindering van de concurrentie) ook toepasbaar zou kunnen zijn in het kader van ex-ante marktregulering.

Wat is er gebeurd in 2014? Ik heb zowel nationaal als Europees uitgedragen dat het marktreguleringskader zo snel mogelijk geëvalueerd moet worden. Een robuuster en eenvoudiger kader is nodig om

voldoende concurrentie, een gelijk speelveld en regulerings- en investeringszekerheid te borgen. Dit jaar is gesproken met de sector over hoe dit bereikt kan worden. Een van de mogelijkheden is om het huidige marktreguleringskader zodanig aan te passen dat regulering van twee vergelijkbare spelers eenvoudiger wordt. Maar het is ook mogelijk om het gehele marktreguleringssysteem te herzien en te vervangen door een alternatief model. Bijvoorbeeld door meer onderdelen van marktregulering in de wet te regelen, of door te kiezen voor een model van verplichte onderhandelingen voor eigenaren van vaste en mobiele aansluitnetwerken. De gesprekken over de wijze waarop het marktreguleringskader aangepast zou kunnen worden, zet ik in 2015 voort om zo te komen tot een Nederlandse inzet voor de Europese herziening van het regelgevend kader. Ik zal de Tweede Kamer de Nederlandse inbreng voor de herziening van de regels rond marktregulering voor de start van het Europese herzieningsproces sturen.

Vooruitblik 2015–2016:

→ Europa:
Nederland zet in op een snel te starten algehele herziening van de marktregulering. Daarbij moet een robuuste oplossing worden gezocht voor markten waar een duo- of oligopolie heerst. De Europese Commissie zal er bij de herziening rekening mee moeten houden dat de telecommarkten in de EU het meest gebaat zijn bij regelgeving die het Europese beleidsdoel van een level playing field en voldoende concurrentieprikkels borgt en niet zozeer uniforme regelgeving. Het proces van herziening van het regelgevend kader door de Europese Commissie start mogelijk in 2015. Nederland ziet daarnaast graag een versterkte rol van BEREC, het samenwerkingsverband van toezichthouders, om consistentie en harmonisatie in de uitvoering van deze regelgeving te realiseren. Nederland zal zich hiervoor inzetten, ook buiten de onderhandelingen over nieuwe regelgeving.
In deze context wil ik wijzen op de min of meer gelijktijdige planning van de evaluatie van het Europees spectrumbeleid. Dit komt goed uit omdat voor een nieuw marktreguleringskader ook op termijn meer rekening gehouden moet worden met de convergentie tussen mobiele en vaste netwerken. In de Radio Spectrum Beleidsgroep wordt een advies aan de Europese Commissie voorbereid voor de herziening van het EU Spectrum Beleidsprogramma (Nederland is co-rapporteur van de betreffende werkgroep). Bij deze herziening moet rekening gehouden worden met de verschillen in vraag naar spectrum tussen lidstaten (flexibele harmonisatie). Ook is meer aandacht nodig voor het gedeeld gebruik van spectrumbanden vanwege de toenemende vraag naar spectrum voor allerlei diensten en toepassingen. Gedeeld gebruik biedt ook de mogelijkheid om (nationaal of lokaal) beter aan te sluiten bij het daadwerkelijk gebruik van spectrumbanden en draagt daarmee bij aan een efficiënter gebruik van het beschikbare spectrum.

ii. Marktverhoudingen in het internetwaardeweb

De telecomsector heeft een bijzondere positie in het internetwaardeweb vanwege het bezit van een vitale asset, namelijk de infrastructuur. Op die positie is bovenstaande beschouwing over het ex ante marktreguleringskader gebaseerd. Het is echter belangrijk om de sector (netwerk én diensten) ook in het groter geheel van het internetwaardeweb te beschouwen. Het web brengt immers juist op het niveau van diensten een concurrentiedynamiek op gang die de traditionele verdienmodellen in de sector onder druk zet.

Afgeleid van hun positie op de infrastructuur heeft de telecomsector een bijzondere positie als poortwachter tot de eindgebruiker door het leveren van een verbinding van en naar het internet. Om te voorkomen dat er misbruik wordt gemaakt van deze positie, is er een wet op netneutraliteit ingevoerd. Echter, in de visie werd geconstateerd dat er mogelijk meer partijen zijn met een vergelijkbare bijzondere positie in het internetwaardeweb, de zogenaamde «gatekeepers».

Wat is er gebeurd in 2014? Er is een begin gemaakt met het identificeren van gemeenschappelijke kenmerken van «gatekeepers».
Kenmerkend lijkt allereerst het veelal toegepaste bedrijfsmodel van een platform te zijn. Een platform probeert markten met elkaar in verbinding te brengen. Deze strategie is zichtbaar bij platforms zoals Facebook, Google Search en andere online service providers. Daarnaast kennen veel van deze diensten sterke netwerkeffecten; de dienst of het product heeft meer waarde naargelang er meer gebruikers zijn. Communicatiediensten zoals VoIP-telefonie, berichtendiensten, en sociale netwerken zijn hier een voorbeeld van. De kern van deze diensten is het met elkaar in contact brengen van mensen en ze worden steeds succesvoller naarmate meer mensen van deze dienst gebruik maken. Het wordt dan echter ook lastiger om over te stappen naar een concurrerende dienst.
Relevant lijkt ook te zijn het feit dat de partijen achter deze platforms vrijwel altijd op meerdere borden in de internetwaardeketen schaken. Door data te vergaren, maar ook bijvoorbeeld door de overname van partijen, kunnen posities in «oude markten» worden versterkt, en nieuwe markten worden ontwikkeld of betreden. Zo is Google allang veel meer dan een zoekmachine en middels een overname inmiddels actief in het ontwikkelen van slimme thermostaten. Telefoonfabrikant Samsung ontwikkelt niet alleen apparaten, maar ook besturingssystemen. Net zoals de telecomsector die zowel in de infrastructuur als in communicatiediensten actief is. Bedrijven zijn dus zowel via horizontale als verticale integratie op zoek naar nieuwe verdienmodellen. Deze verticale en horizontale integratie van bedrijven leidt tot de vraag of en hoe partijen vanuit hun platform de economische waardeketen breder beïnvloeden.
Platforms lijken dus een essentiële functie te vervullen in het bij elkaar brengen van twee markten in het internetwaardeweb. Er kan daarnaast sprake zijn van een afhankelijkheid van de gebruiker van het platform, vergelijkbaar met de door de telecom operator geleverde internetverbinding (door netwerkeffecten). Tot slot leidt de verticale integratie van de bedrijven achter deze platforms tot vragen over de invloed op de marktverhoudingen deze bedrijven nu precies hebben. Welke rol platforms nu precies spelen in de markt en of spelers misbruik kunnen maken van deze positie vereist nader onderzoek.

Vooruitblik 2015–2016

→ Europa en Nederland:
Het komende jaar wil ik nader onderzoek doen naar de rol die platforms precies spelen in het internetwaardeweb en of en zo ja welke ordeningsmaatregelen getroffen moeten worden. Bij ordeningsmaatregelen zou gedacht kunnen worden aan de inzet van het Europees mededingingsrecht of wellicht het invoeren van iets dergelijks als platform neutraliteit. De dialoog over dit vraagstuk wordt met zowel traditionele als nieuwe spelers voortgezet, waarbij nadrukkelijk ook de Europese partners zullen worden betrokken.

In de context van de herziening van het telecomkader wil ik komend jaar ook breder kijken naar de regelgeving rond eindgebruikersbescherming. Naast voldoende concurrentieprikkels in de infrastructuurmarkt bevat het telecomkader immers ook provisies voor eindgebruikersbescherming.

Mogelijk is ook hier, gegeven de convergentie juist op het niveau van communicatiediensten, modernisering van de regelgeving gewenst.

Nederland blijft voorstander van een geharmoniseerde telecommarkt en zal daarom blijven pleiten voor verdere harmonisatie van eindgebruikersbescherming, het afschaffen van de roamingtarieven (inzet op roam like at home) en het realiseren van netneutraliteit op Europees niveau. Juist over deze elementen uit de verordening interne telecommarkt wordt nog onderhandeld.

> **Vrijheid**: Het streven is een interneteconomie vrij van oneigenlijke invloed van overheden, bedrijven en overige belangengroepen op de keuzevrijheid van gebruikers. Ter bescherming van burgerlijke vrijheden, maar zeker ook ten behoeve van de (vrije) markt.

iii. Borgen van gemengde, onafhankelijke en concurrerende media in een convergerende markt voor audiovisuele diensten

Omroep en media worden van oudsher gereguleerd, zowel nationaal als Europees. Daar zijn ook goede redenen voor. Een gemengd, onafhankelijk en pluriform medialandschap is van publiek en maatschappelijk belang met daarom een belangrijke rol van de overheid om dat te borgen. De mediawereld is evenwel door liberalisering, digitalisering, convergentie en mondialisering sterk in beweging. Hoewel lineair (volgens een vast uitzendschema) kijken en luisteren nu nog dominant is, is het slechts een kwestie van tijd dat kijkers en luisteraars vooral non-lineaire audiovisuele diensten (gebruiker bepaalt zelf wat en wanneer) gaan afnemen. Een trend die al duidelijk waarneembaar is bij jongeren.
Deze ontwikkelingen hebben grote gevolgen voor de verhoudingen in de distributieketen van audiovisuele diensten. Partijen (omroepen, pakketaanbieders, uitgevers, mediabedrijven, apparatenmakers, e.d.) nemen nu hun posities in, opereren op dezelfde geconvergeerde markt, maar worden door regelgevers en toezichthouders behandeld op een manier die vaak geen recht doet aan de voortschrijdende convergentie.

Wat is er gebeurd in 2014? In verschillende bijeenkomsten en een online discussie zijn met partijen in de hele distributieketen van audiovisuele mediadiensten de knelpunten geïnventariseerd, die zij als gevolg van convergentie van telecom en media ondervinden en is gezocht naar mogelijke oplossingen hiervoor. Daarbij is niet alleen naar de Media- en de Telecommunicatiewet gekeken, maar ook naar bijvoorbeeld auteursrechten, de Richtlijn Audiovisuele mediadiensten (hierna: AVMD-richtlijn) en overige belemmeringen. Dit traject heeft niet zozeer nieuwe knelpunten aan het licht gebracht, maar wel is aangetoond dat de Nederlandse inzet tot aanpassing van de Europese Richtlijn audiovisuele mediadiensten breed wordt onderschreven.[7] Zo werd ook door stakeholders geconstateerd dat het onderscheid tussen lineaire en niet-lineaire diensten zo langzamerhand onhoudbaar blijkt. Vanuit deze constatering is er een roep om in de regulering de traditionele televisie en de video-on-demand diensten meer gelijk te behandelen. Maar duidelijk is ook dat dit niet moet betekenen dat er meer regels komen. De gemaakte opmerkingen sluiten aan bij de positie van het kabinet in de reactie op het Groenboek, waarbij wordt gepleit voor de versoepeling van de regels voor productplaatsing en reclame, de afschaffing van Europese quota in de huidige vorm en

[7] Nederlandse reactie op het Groenboek «Voorbereiding op een volledig geconvergeerde audiovisuele wereld: groei creatie en waarden», blz. 2, bijlage bij Kamerstuk 22 112, nr. 1659. Zie ook: http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/consultation-green-paper-preparing-fully-converged-audiovisual-world-growth-creation-and-values.

beperking van de toepassingsbereik van de richtlijn op basis van een drempel (bijvoorbeeld publieksbereik, marktaandeel of omzetcijfers).

In het kielzog van deze discussie wordt ook vaak het auteursrecht benoemd als knelpunt. De Europese Commissie heeft aangekondigd met voorstellen te komen voor modernisering van het auteursrecht. Commissievoorzitter Juncker heeft aangegeven dat de huidige auteursrechtenregels moeten worden gemoderniseerd in het licht van de digitale revolutie en aangepast consumentengedrag. Dit sluit aan bij hetgeen is opgemerkt in de reactie van het kabinet op de recente consultatie van de Europese Commissie over het auteursrecht.[8] Zodra de plannen van de Europese Commissie bekend zijn, zal de Kamer over deze plannen en het Nederlands standpunt geïnformeerd worden.

Vooruitblik 2015–2016:

→ Europa:
De Europese Commissie evalueert in 2015 de AVMD-Richtlijn en beraadt zich over een voorstel voor wijziging van deze Richtlijn. In de reacties op het Groenboek over dit onderwerp zijn zeer uiteenlopende visies gekomen van de lidstaten en de stakeholders. Grofweg zijn de posities te verdelen in een protectionistische visie en een meer liberale visie. Nederland is voorstander van een meer liberale visie die inhoudt dat wij terughoudend willen zijn met regelgeving en protectie van markten. Dit betekent ook dat Nederland vast wil houden aan het land van oorsprongsbeginsel in de AVMD-Richtlijn. Dit beginsel bepaalt dat het land waar de aanbieder van mediadiensten gevestigd is, de jurisdictie heeft. Het loslaten van dit principe, zoals Frankrijk voorstelt, zou nagenoeg het einde betekenen van de interne markt voor mediadiensten. Ook voor de Commissie en de lidstaten is een herziening van de Richtlijn dus niet zonder risico's. De protectionistische tendensen kunnen afbreuk doen aan de huidige werking van de interne markt.

Nederland zal in de komende jaren actief gaan pleiten voor een herziening van de AVMD-Richtlijn volgens de eerder ingenomen positie. Daarbij zal worden samengewerkt met de stakeholders en gelijkgestemden.

→ Nederland:
Ook al wordt de ruimte voor nationaal beleid voor een belangrijk deel bepaald door geharmoniseerde Europese wetgeving, dit neemt niet weg dat Nederland binnen de overgebleven beleidsruimte maatregelen kan nemen. De Nederlandse regering zal op drie deelterreinen, gezien het snel veranderend mediagebruik en convergentie, binnen de kaders van de AVMD-richtlijn, een nadere verkenning gaan doen naar genoemde knelpunten, met als doel om deze weg te nemen. Het gaat om: reclame (regels over sponsoring en productplaatsing), maatschappelijke thema's (zoals voorzieningen voor doven en slechthorenden en bescherming minderjarigen) en toegankelijkheid van het media-aanbod (must carry, omvang standaardpakket, due prominence). De Staatssecretaris van OCW zal uw Kamer hierover, mede namens mij, in het najaar van 2015 informeren.

iv. Distributie van audiovisuele media via telecommunicatie-infrastructuur, internet en (rand)apparatuur

Door de populariteit van smartphones en tablets en de groei van mobiel videoverkeer is er een toenemende behoefte aan frequenties voor mobiele communicatie. Frequenties zijn echter schaars en hebben nu

[8] Kamerstuk 29 838 nr. 71

soms nog een andere bestemming, met name in de banden die bestemd zijn voor digitale ethertelevisie en voor digitale etherradio. Ook de radiosector verandert, mede door het internet, snel. Om de luisteraars overal te kunnen bedienen veranderen vergunninghouders in hoog tempo van aanbieders van analoge radio naar multimediale bedrijven die zowel via de FM, DAB+ als op (mobiel)internet via apps en andere digitale platforms te beluisteren zijn. Dit sluit aan bij de digitaliseringstrend die al langer gaande is in het audiovisuele domein.

In de distributieketen van audiovisuele media en diensten is een belangrijke rol weggelegd voor de IP-interconnectiemarkt. Het internet is een netwerk van netwerken. De markt waar die netwerken aan elkaar worden geknoopt is de IP-interconnectiemarkt. Die markt is van essentieel belang om ervoor te zorgen dat data zo snel en goed mogelijk bij de eindgebruiker kan worden afgeleverd. Dit is extra belangrijk voor audiovisuele diensten, omdat deze veel bandbreedte en een stabiele verbinding vragen. Als de IP-interconnectiemarkt niet goed werkt, dan merkt de eindgebruiker dat direct in de vorm van bijvoorbeeld een lage videokwaliteit of video's die telkens onderbroken worden tijdens het afspelen. Het goed werken van de IP-interconnectiemarkt is dus essentieel voor het goed functioneren van het internet en in het bijzonder voor veeleisende diensten zoals audiovisuele mediadiensten. Diensten als Netflix, Videoland of NL Ziet, kunnen immers niet concurreren met het TV-aanbod van KPN, Ziggo, Vodafone, of Tele2, als video's telkens worden onderbroken of alleen op lage kwaliteit kunnen worden bekeken. Internet Service Providers zien concurrentie voor hun eigen diensten ontstaan en moeten tegelijkertijd in hun netwerken investeren om de levering van die concurrerende diensten aan hun klanten mogelijk te maken, terwijl hun inkomsten door die concurrentie teruglopen.

Wat is er gebeurd in 2014? Over de toekomst van digitale ethertelevisie heeft een eerste marktverkenning plaatsgevonden, ook met het oog op de herbestemming van de 700 Mhz-band. Voorts zijn er met radiopartijen gesprekken gevoerd over de toekomst van commerciële analoge en digitale radio via de ether. Over de achtergrond van deze discussie is uw Kamer begin november geïnformeerd.[9] Daarnaast is er dit jaar gekeken naar de ontwikkelingen op de IP-interconnectiemarkt. Het is mijn inschatting dat de spanningen die op deze markt bestaan in de commerciële sfeer kunnen worden opgelost, maar gegeven het belang van een open internet en gezien de essentiële functie van deze markt voor de werking van het internet, wil ik in de gaten houden hoe deze markt zich ontwikkelt. Ook BEREC heeft regelgevers opgeroepen om deze markt beter te leren begrijpen.[10]

Vooruitblik 2015–2016:

→ Nederland:
Ik zal uw Kamer medio 2015 nader informeren over de herbestemming van de 700 MHz-band voor mobiele communicatie en wat dit betekent voor onder meer digitale ethertelevisie en het gebruik van draadloze microfoons. Ik zal daarover eerst de markt consulteren. Daarnaast zal ik uw Kamer medio 2015 nader informeren over het toekomstige gebruik van de frequentieruimte voor commerciële radio. Daarbij geldt het uitgangspunt dat schaarse vergunningen voor (radio)frequenties worden geveild. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarbij van dit uitgangspunt wordt afgeweken. De komende maanden zal ik samen met

[9] Kamerstuk 24 095, nr. 374
[10] BEREC, «An assessment of IP interconnection in the context of Net Neutrality», 6 december 2012, p. 61.

de Staatssecretaris van OCW en in overleg met marktpartijen bezien welk beleid en welke vergunningsvoorwaarden het meest passend zijn om analoge en digitale commerciële radio via de ether op een voor de luisteraar en voor marktpartijen toekomstbestendige manier aan te kunnen bieden.

Met betrekking tot de IP-interconnectiemarkt heeft ACM aangegeven het komende jaar deze markt aan een marktscan te onderwerpen en mij aan het eind van het jaar te rapporteren of nadere actie – bijvoorbeeld in de vorm van aanpassing of modernisering van regelgeving – nodig is. Deze kennis kan vervolgens door mijzelf en de ACM worden ingebracht in breder EU-verband.

Zoals in de visie aangekondigd is ook gesproken met aanbieders van (omroep)netwerken die hun klanten niet de mogelijkheid bieden om een «internet-only»-abonnement af te nemen. Dit heeft te maken met het analoge aanbod dat deze aanbieders nog steeds verzorgen. Het aantal kijkers dat analoog kijkt wordt echter steeds minder[11]. De kabelsector zal de komende jaren verder werken aan de transitie van analoog naar digitaal. Kabelbedrijven doen reeds investeringen om de invoering van DOCSIS 3.1 als standaard dichterbij te brengen. Hierdoor kan de snelheid van het internet via de kabel de komende jaren significant toenemen. Deze transitie heeft mogelijk direct gevolgen voor het analoge radioaanbod.

De Mediawet biedt echter niet de mogelijkheid om wel analoge televisie, maar geen analoge radio (of omgekeerd) aan te bieden. Mijn collega van OCW zal samen met mij en in overleg met marktpartijen nader bezien of wetgeving in de weg staat aan een eventuele gefaseerde afschakeling van het analoge radio en televisiepakket via de kabel en wat dit voor eindgebruikers betekent.

> **Betrouwbaarheid**: integriteit (juistheid van informatie, geen veiligheidsinbreuken), continuïteit (geen storingen of uitval) en bescherming van persoonsgegevens zijn nu en in de toekomst nodig voor het vertrouwen in deze markt. Zonder gerechtvaardigd vertrouwen, geen groei.

v. Nieuwe spelers en uitbreiding zorgplicht rond integriteit, continuïteit en privacy

In de visie is aangekondigd te zullen kijken naar de reikwijdte van de zorgplicht in de Telecommunicatiewet. De snelle opmars van het internet heeft immers een veelheid aan nieuwe spelers opgeleverd die in tegenstelling tot de «traditionele» telecomaanbieders niet onder de werking van de wet en daarmee de zorgplicht vallen. Afhankelijk van de mate waarin deze spelers van belang zijn voor de betrouwbaarheid van het internet, is de vraag of de huidige zorgplicht moet worden uitgebreid naar die nieuwe spelers en hoe de regulering wat betreft regeldruk eenvoudiger en lichter kan worden ingevuld. Ik heb hierbij aangetekend dat het hier primair gaat om het aanspreekbaar maken van partijen op hun verantwoordelijkheid.

Wat is er gebeurd in 2014? Er is in de loop van het jaar veelvuldig gesproken met partijen over de reikwijdte van de zorgplicht in de Telecommunicatiewet, met de «traditionele» aanbieders alsmede andere spelers uit het internetwaardeweb. De discussie viel daarbij uiteen in de zorgplicht voor continuïteit en integriteit en de zorgplicht ten behoeve van de bescherming van de privacy.

[11] Het gaat om 12,3% van de kijkers. Cijfers: Telecompaper 2014.

De conclusie luidt dat het uitbreiden van de reikwijdte van de zorgplicht wat betreft continuïteit en integriteit alleen zinvol is naar die spelers die essentieel zijn voor het goed functioneren van netwerken en het internet. Naast vanzelfsprekend de klassieke internetserviceproviders, die reeds onder de zorgplicht vallen, zijn dat de relevante internetknooppunten, webhosters en datacenters. Deze partijen hebben bijvoorbeeld door hun omvang of positie in het netwerk essentiële invloed op het functioneren. Denk aan het onderling verbinden van de diverse netwerken, het bieden van een platform waarover informatie en diensten worden verspreid alsook de fysieke opslag van data. Inbreuken op deze dienstverlening kunnen aanzienlijke gevolgen hebben voor het maatschappelijk verkeer.

Een eventuele uitbreiding van de zorgplicht voor continuïteit en integriteit (van netwerken en data) in de Telecommunicatiewet zal met het oog op een Europees gelijk speelveld slechts plaatsvinden in het kader van implementatie van de Europese ontwerprichtlijn Netwerk- en Informatiebeveiliging (NIB), waar de discussie over de gewenste reikwijdte van de zorgplicht nog wordt gevoerd. Deze richtlijn zal straks rechtstreeks invulling geven aan de zorgplicht wat betreft continuïteit en integriteit voor essentiële sectoren (zoals energie, transport, banken) en aanbieders van netwerken en diensten van de informatiemaatschappij *naast* de reeds op grond van Europese richtlijnen en de Telecommunicatiewet geldende zorgplicht voor de klassieke telecomaanbieders. Nederland heeft zich in Brussel uitgesproken voor een minimumlijst van essentiële sectoren, die eventueel nationaal kan worden aangevuld en waarbinnen vervolgens specifieke aanbieders kunnen worden aangewezen. Mocht er in de Richtlijn gekozen worden voor het opstellen van een lijst van aanbieders van netwerken en/of diensten van de informatiemaatschappij, dan zet Nederland in op uitbreiding naar alléén internetknooppunten, webhosters en datacenters die voldoen aan bepaalde criteria zoals in elk geval een bepaalde omvang. Na vaststelling van de Europese richtlijn zal in goed overleg met de sector worden gekeken naar de invulling van de nationale lijst van aanbieders die onder de zorgplicht vallen.

Vervolgens is gekeken naar de zorgplicht met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens. In gesprek met betrokkenen en op basis van nadere analyse van de wetgeving is besloten dat de bestaande zorgplicht in de Telecommunicatiewet geen uitbreiding naar andere spelers behoeft. Immers, deze zorgplicht in de Telecommunicatiewet is aanvullend op de generieke zorgplicht die de Wet bescherming persoonsgegevens oplegt aan een ieder die persoonsgegevens bewerkt, ongeacht of men al dan niet aanbieder is van bepaalde (telecommunicatie)diensten of de plaats in de internetwaardeketen.

Momenteel wordt op zowel Europees (verordening dataprotectie) als nationaal (wetsvoorstel meldplicht datalekken) niveau gewerkt aan een wijziging van het generieke privacykader, met als belangrijkste nieuw element de invoering van een brede meldplicht voor datalekken. Op dit punt zal bij dat generieke kader worden aangesloten.

Samengevat komt het erop neer dat de zorgplicht in de Telecommunicatiewet niet op korte termijn wordt uitgebreid of aangepast, maar dat de reikwijdte evolueert met komende (Europese) regelgeving. Uiteraard zal de NIB-richtlijn worden geïmplementeerd zodra deze in werking is getreden. Verder zal ik mij sterk blijven maken voor het zoveel mogelijk beperken en stroomlijnen van meldloketten en procedures ter beperking van administratieve lasten die voortvloeien uit bestaande en dus toekomstige zorg- en meldplichten.

vi. Transparantie, (open) normering en bewustwording in het hele internetwaardeweb

Transparantie, (open) normering en bewustwording blijven de voorkeur houden boven (gedetailleerde) wettelijke voorschriften bij het effectief voorkomen van problemen rond integriteit, continuïteit en bescherming van persoonsgegevens en andere essentiële data. Naast de verkenning van wettelijke mogelijkheden om de betrouwbaarheid van digitale netwerken te vergroten blijft het dan ook van belang samen met de private sector en de eindgebruikers te werken aan digitale veiligheid en vertrouwen. Het gaat hierbij zowel om producenten en leveranciers van hard- en software als om marktpartijen die verantwoordelijk zijn voor de toegang en de continuïteit van telecom en internet (infra en vitale diensten). Het gaat echter ook om het verbeteren van de handelingsperspectieven van burgers, mkb en medeoverheden. Werken aan een veiliger en vertrouwd internet draagt ook nog bij aan de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats voor bedrijven.

Wat is er gebeurd in 2014? Er zijn verschillende nieuwe publiek-private initiatieven, mede in het kader van de tweede Nationale Cyber Security Strategie[12], opgepakt om continuïteit en integriteit van netwerken en diensten te verbeteren:

– In de visie werd al melding gemaakt van het belang van een goede implementatie van (internationale) internetstandaarden om het internet als systeem zo open, veilig en stabiel mogelijk te houden. De adoptiegraad van deze standaarden en protocollen ligt doorgaans laag, omdat bij partijen de nodige (markt)prikkels ontbreken om deze in te voeren. Er is daarom in samenwerking met het Bureau Forum Standaardisatie een begin gemaakt met de inrichting van een publiek-privaat platform om de toepassing van een breed palet aan internetstandaarden zoals IPv6, DNSSEC en DKIM te vergroten.
– Het belang van aantoonbaar betrouwbare software wordt steeds groter. Hiervoor is een normenkader ontwikkeld door o.a. Security Academy en iComply in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken en ECP.nl. Het «Normenkader Secure Software» is in mei 2014 gelanceerd en sindsdien is het met succes getest bij diverse software- ontwikkelorganisaties. Bredere toepassing van dit kader kan bijdragen aan grotere bewustwording onder softwareleveranciers en programmeurs.
– Tenslotte speelt de eindgebruiker zelf een grote rol. Veiligheid en bewustwording zijn in een digitale samenleving van essentieel belang. Informatie over veilig internetten werd echter heel versnipperd door overheden en bedrijfsleven aangeboden. Daarom houdt de overheid de jaarlijkse campagne Alert Online en heeft EZ tijdens deze campagne van het Ministerie van Veiligheid en Justitie op 27 oktober jl. de portal www.veiliginternetten.nl gelanceerd. Deze is samen met het Nationaal Cyber Security Centrum, ECP Platform voor de informatiesamenleving en het bedrijfsleven ontwikkeld. Met deze portal krijgt de eindgebruiker concrete informatie over het doen en laten om zo veilig mogelijk gebruik te maken van internet. Hierbij worden eindgebruikers worden geïnformeerd over de privacy-risico's op het internet (zie volgend thema).

Vooruitblik 2015–2016:

→ Europa en internationaal:
Internationale samenwerking is van groot belang. Landen, bedrijven en organisaties zijn gebaat bij het uitwisselen van kennis en expertise.

[12] Kamerstuk 26 643 nr. 291

Nederland zal daarom actieve inbreng blijven leveren in de diverse multistakeholderfora rond internet governance zoals het Internet Governance Forum (IGF) van de VN en het Government Advisory Committee van ICANN. Nederland heeft in dit kader ook het initiatief genomen tot de organisatie van de Global Conference on Cyber Space (GCCS2015). Op 16 en 17 april 2015 worden in Den Haag ruim 1300 deelnemers uit ongeveer 100 landen verwacht. Tijdens de conferentie zal Nederland het belang van een veilig, open en transparant internet en de kansen dat dit biedt voor maatschappelijke en economische ontwikkeling benadrukken. Het belang van het multistakeholdermodel zal hier ook voor het voetlicht worden gebracht.

→ Nederland:
Het publiek-private platform internetstandaarden zal begin maart 2015 formeel van start gaan. Dit platform zal een brug vormen tussen de ontwikkelaars van een brede set aan internetstandaarden (waaronder IPv6, DNSSEC) en de partijen die deze standaarden zouden moeten adopteren en implementeren met als doel het internet technisch in optimale staat te houden en daarmee de betrouwbaarheid van de netwerken te vergroten. Het platform heeft als voornaamste doel de adoptiegraad van internetstandaarden verhogen. Kennis hierover wordt verspreid via de website van het platform, door urgentie te creëren aan bestuurstafels en kennisverspreiding via congressen en webinars.

In aanvulling hierop en zoals aangekondigd in de «Werk- en groeibrief» wordt met het Ministerie van Veiligheid en Justitie en private partijen gestart met de ontwikkeling van een keurmerk «Veilig Internet» voor het mkb. Doel van dit keurmerk is dat het de kwetsbaarheid voor digitale inbraken vermindert en bijdraagt aan het vertrouwen in de digitale economie. De initiële ontwikkelkosten worden in beginsel door de overheid gedragen. Het is de bedoeling dat ondernemers in de toekomst zelf het keurmerk kunnen aanvragen.
Om de integriteit en continuïteit van de digitale netwerken te vergroten, zal ik het Agentschap Telecom vragen om nader onderzoek te doen naar telekwetsbaarheid, risico's voor de samenleving en mogelijke oplossingen. Doel is op basis hiervan programmatisch en gericht informatie te ontsluiten en proactief onder de aandacht te brengen van de verschillende actoren die daarmee hun weerbaarheid kunnen vergroten. Hierbij zal ik ook vragen aandacht te hebben voor nieuwe vraagstukken als de ontwikkeling van «Internet of Things» en de afhankelijkheid van steeds meer vitale diensten van vergunningsvrije frequenties. Ik maak hierbij gebruik van de diensten van het Agentschap Telecom, gelet op de daar reeds aanwezige kennisbasis over fysieke infrastructuur en apparatuur voor telecom en internet en de bestaande voorlichtingsfunctie van het Agentschap.

vii. E-privacy en implicaties van «profiling»

De ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie en het internet zorgen voor een snelgroeiende stroom aan gegevens die vaak herleidbaar zijn tot personen. Deze markt voor het verzamelen, analyseren en toepassen van grote hoeveelheden data is nog volop in ontwikkeling en biedt grote economische kansen. Echter, om de maatschappelijke en economische potentie van big data ten volle te benutten is het belangrijk dat de gebruiker met vertrouwen gebruik kan maken van het internet en de daarmee verbonden apparatuur.

De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), de Telecomwet en de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) bieden de nodige bescherming zoals ook in de brief «big data en privacy»[13] is uiteengezet. Ik vind het belangrijk dat privacy van zowel volwassenen als minderjarigen goed wordt beschermd zoals ik ook in het AO van 12 februari jongsleden heb aangegeven. De vraag is echter of hier altijd nadere regelgeving nodig is. Voor wat betreft de bescherming van kinderen stelt de Wbp dat kinderen onder de zestien jaar niet zelfstandig toestemming kunnen geven voor de verwerking van hun persoonsgegevens. Anders gezegd, aanbieders van gratis diensten of apps voor kinderen moeten toestemming vragen aan hun ouders of vertegenwoordiger(s) voordat zij via de gratis diensten of apps persoonsgegevens verwerken. Bovendien moeten de kinderen of hun wettelijk vertegenwoordigers de toestemming altijd kunnen intrekken. Verder wordt in de conceptverordening gegevensbescherming aanvullende bescherming geboden aan jeugdigen, met name waar het gaat om directmarketing en ouderlijke toestemming. De wet is dus voldoende ingericht om de privacy van zowel volwassenen als kinderen te beschermen.

Echter, juist omdat de ontwikkelingen rond big data en de mogelijke effecten op het beschermen van persoonsgegevens nog erg onduidelijk zijn, is het nodig dat bedrijven en overheid vooruit blijven kijken en bovenop het formeel voldoen aan de (generieke) wetgeving hun verantwoordelijkheid blijven nemen. Het bieden van transparantie en controle over het verzamelen en verwerken van gegevens moeten daarbij voorop staan.

Wat is er gebeurd in 2014? In aanloop naar de brief «big data en privacy» is het afgelopen jaar veelvuldig gesproken met vertegenwoordigers van bedrijven, consumenten en wetenschap over die invulling. De brief beschrijft dan ook een lijst met suggesties voor acties van bedrijven gericht op transparantie, controle en zorgvuldigheid. De overheid kan daarbij een stimulerende rol spelen. De overheid heeft onder andere een impuls gegeven aan «privacy by design» oplossingen door middel van het actieplan Privacy, dat beste technologieën en praktijken verzamelt en beschikbaar stelt. Dit actieplan is het resultaat van een tweejarig programma, door PI.Lab/TNO uitgevoerd in opdracht van EZ en is tijdens het ECP-jaarcongres op 20 november jl. gepresenteerd. Uit het rapport dat privacy(wetgeving) niet als een belemmerende factor moet worden beschouwd maar juist als een uitdagend kader waar innovatief goed mee gewerkt kan worden. Er liggen volgens dit rapport kansen voor ondernemers door «privacy by design» als een uniek selling point neer te zetten, maar ook in het verder ontwikkelen en vermarkten van deze oplossingen.

Vooruitblik 2015–2016:

→ Europa:
De Nederlandse inzet in de lopende EU-onderhandelingen over de nieuwe Algemene verordening gegevensbescherming blijft onverminderd gericht op het vergroten van de controle over data door betrokkenen en een beter privacy management door gebruikers, maar met oog op de lasten voor gebruikers van data (dit betekent onder andere een op risico gebaseerde benadering). Veel van de oplossingsrichtingen die in de brief «big data en privacy» zijn verwoord, zoals het vastleggen van privacy in het ontwerp en het vooraf beoordelen van de gevolgen voor privacy, komen terug in de compromisteksten van het kabinet.

---

[13] Kamerstuk 32 761 nr. 78

→ Nederland:
Duidelijk is dat dit thema en de oplossingsrichtingen vragen om verdere uitwerking. Daarom is in de brief big data en privacy aangekondigd een werkgroep van experts op te richten. Deze expertgroep krijgt als opdracht de relatie tussen big data en profilering en de bescherming van grondrechten verder te verkennen en oplossingsrichtingen uit te werken voor het verenigen van twee doelen: het benutten van de mogelijkheden van big data enerzijds en het behoud van vertrouwen van de samenleving in het internet anderzijds. Uw Kamer zal voor eind 2015 worden geïnformeerd over de resultaten van de expert groep.

Afsluiting

De technologie blijft zich in hoog tempo vernieuwen en zo ook de verhoudingen in de markt. Deze voortgangsrapportage geeft een voorlopige vertaling van de rol van de overheid in deze voor de toekomst van de Nederlandse economie essentiële markt. Ik zal de ontwikkelingen op het terrein van telecommunicatie, media en internet dan ook nauwlettend in de gaten blijven houden en de voornemens tot het moderniseren van de regelgeving waar nodig later aanscherpen.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp